

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційне дослідження МАРУЦАК Анни Валеріївни на тему «Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в спеціалізовану вчену раду Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Банківський нагляд, мета якого згідно з статтею 55 Закону України «Про банки і банківську діяльність» полягає у забезпеченні безпеки і фінансової стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів, є невід'ємною складовою діяльності держави, спрямованої на забезпечення її економічної безпеки та стабільності національної валюти. Саме тому стабільність розвитку банківського сектору, надійність функціонування фінансового ринку країни повною мірою залежать від ефективності системи банківського нагляду. В той же час, в умовах глобалізації економіки питання банківського нагляду втрачає виключно внутрішньодержавний характер та набуває міжнародного, що обумовлює необхідність більш ґрунтовного вивчення міжнародного досвіду правового регулювання вказаного явища.

Події останнього часу на фінансовому ринку країни, у тому числі віднесення ряду банків до категорії неплатоспроможних свідчать про недосконалість існуючої системи нагляду.

З метою удосконалення діючої системи контролю на фінансових ринках, посилення системи захисту прав та інтересів споживачів фінансових послуг Президентом України Порошенком П. О. надано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків

фінансових послуг» (реєстраційний № 2413а), положення якого спрямовані на консолідацію функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг та передбачають суттєву зміну контрольно-наглядових повноважень Національного банку України.

Крім того, на необхідності удосконалення існуючої системи нагляду наголошується у Комплексній програмі розвитку фінансового сектору до 2020, затвердженій постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 року № 391, а проблема низької ефективності нагляду за банками та іншими фінансовими установами, яка не дає можливості вчасно упередити розвиток ризиків, визначена цією програмою як така, що потребує оперативного вирішення.

Зважаючи на вказане, тема дисертації є не лише актуальною, але й вчасною і корисною як для розвитку науки фінансового права, так і для вдосконалення системи нагляду на ринках фінансових послуг, тож теоретична та практична актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумніву.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Дослідження відображає досягнення національної і світової юридичної та економічної наук з досліджуваної проблеми, що підтверджується значним обсягом як зарубіжних, так і вітчизняних праць вчених, які узагальнив автор та опрацюванням відповідних напрацювань з проблем загальної теорії права й окремих галузевих правових наук.

Логічна побудова структури дослідження, конструктивний теоретичний підхід до вирішення поставлених проблем та послідовне і аргументоване ствердження автором власної наукової думки дозволили отримати обґрунтовані наукові результати.

За результатами дослідження дисертант визначила стан наукових досліджень контрольно-наглядових повноважень Національного банку України та виокремила їх напрями здійснення; виокремила та охарактеризувала особливості контрольних та наглядових повноважень Національного банку України; здійснила зіставлення правових категорій «банківський нагляд» та

«банківський контроль»; виокремила та охарактеризувала види контрольно-наглядових повноважень Національного банку України; розкрила сутність, особливості та форми реалізації контрольно-наглядових повноважень Національного банку України; окреслила коло суб'єктів реалізації контрольно-наглядових повноважень Національного банку України; визначила напрями удосконалення реалізації контрольно-наглядових повноважень Національного банку України; охарактеризувала зарубіжний досвід правової регламентації контрольно-наглядових повноважень центральних банків та визначила можливості їхньої адаптації в умовах України.

Позитивним моментом дисертаційного дослідження є те, що автор здійснила ґрунтовний аналіз поглядів вчених щодо контрольно-наглядових повноважень центральних банків, у тому числі і наукові роботи періоду Радянського Союзу, які в подальшому стали базовими стосовно визначення фінансового контролю, його видів та форм, статусу центральних банків.

Автор справедливо зосереджує увагу на застосуванні термінів «контроль» та «нагляд», оскільки в науковій літературі думки вчених щодо них різняться. Одні вважають, що термін «контроль» тотожний з наглядом (О. Ю. Грачова, Г. П. Толстоп'ятенко, О. Я. Курбатов), інші схиляються до думки, що контроль є окремим самостійним видом діяльності (А. О. Селіванов, В. Л. Кротюк), треті – що контроль та нагляд співвідносяться як основа та її елемент (В.Т. Батичко, А.В. Мальцев). При цьому, автор наголошуючи, що ці поняття є взаємозалежними та взаємодіючими, пропонує їх відрізнити один від одного.

Автор, відзначаючи, що недоліком чинного законодавства, яке регулює банківські відносини є відсутність визначення банківського контролю, пропонує власне розуміння вказаної категорії, а саме як «процес, який полягає у контролюванні компетентними органами Національного банку України діяльності банків та інших фінансово-кредитних організацій для забезпечення стабільності готівкового та грошового обігу, фінансово-господарської

діяльності банку, дотримання законодавства та нормативно-правових актів Національного банку України».

Цікавим є вибір критеріїв, які використовуються дисертантом для класифікації повноважень Національного банку України: залежно від суб'єкта реалізації контрольно-наглядових повноважень; залежно від характеру повноважень; залежно від функцій Національного банку України, залежно від сфери здійснення банківського нагляду; залежно від стадій банківського контролю.

Слід погодитись із автором, що контрольно-наглядові повноваження Національного банку України займають важливе місце у системі повноважень центрального банку країни, а суттєвим недоліком чинного законодавства є відсутність у ньому визначення цього поняття. На думку автора, контрольно-наглядові повноваження Національного банку України – це сукупність прав та обов'язків Національного банку України, які він виконує самостійно, або за допомогою своїх структурних органів, що направлені на реалізацію контрольної та наглядової функцій Національного банку України, і забезпечують виконання ним своїх основних завдань, покладених на нього законодавством України.

За результатами дослідження форм реалізації повноважень Національного банку України пропонується виділити наступні – правотворчу та правозастосовну. До першої форми автором віднесено правотворчість Національного банку України. При цьому, дисертант справедливо зазначає, що наділення центрального банку країни нормотворчими повноваженнями є необхідною передумовою ефективного здійснення ним своїх функцій та оперативного реагування на зміни в умовах ринкової економіки. До правозастосовної – здійснення Національним банком України інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду, вступного, попереднього, поточного та подальшого контролю, а також застосування заходів впливу до об'єктів нагляду. До форм реалізації саме контрольно-наглядових повноважень Національного банку України віднесено та в подальшому детально

проаналізовано інспекційні перевірки та безвиїзний нагляд, вступний, попередній, поточний та подальший контроль.

Заслуговують на увагу виділені дисертантом особливості нормативно-правового акту Національного банку України та запропонована класифікація таких актів. Так, в залежності від їх юридичної сили запропоновано класифікувати акти Національного банку України на нормативні та ненормативні; за їх характером: регулятивні, охоронні та організаційні; за спрямуванням: внутрішні та зовнішні; за сферою діяльності центрального банку: акти для реалізації контрольної-наглядової діяльності, акти управління готівковим грошовим обігом, акти регулювання операцій з валютними цінностями та ін. При цьому, автор цілком вірно зазначає, що Національний банк України не наділений правом офіційного тлумачення (роз'яснення) нормативно-правових актів. З огляду на це, слушним є підтримати пропозицію автора щодо наділення Національного банку України повноваженнями стосовно надання офіційних роз'яснень певних нормативно-правових актів та врегулювання статусу таких роз'яснень.

Актуальною є пропозиція автора щодо створення інституту банківського омбудсмена як дієвого інструменту позасудового врегулювання спорів та одного із шляхів удосконалення прав захисту споживачів фінансових послуг.

Практичне значення мають пропозиції автора щодо шляхів удосконалення системи банківського нагляду, зокрема в частині побудови внутрішньої структури Національного банку України, розподілу повноважень між його структурними підрозділами та створення спеціального органу банківського нагляду та контролю за межами Національного банку України.

Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях. Дисертант узагальнює та всебічно розглядає наукові праці провідних українських та зарубіжних науковців, успішно демонструє характерні особливості власних розробок та надбань, що відрізняє роботу від наукового доробку інших дослідників у галузі фінансово-правової науки й визначає наукову новизну одержаних результатів. Автором використано

спеціальну наукову та навчальну літературу з питань банківської діяльності, банківського контролю та нагляду, функціонування центральних банків та наглядових органів на ринках фінансових послуг, законодавчі та інші нормативно-правові акти України і ряду зарубіжних країн з порушених у дисертації проблем. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідались й обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що *уперше*: сформульовано визначення поняття «банківський контроль» як процесу, який об'єднує низку стадій, що логічно продовжують одна одну, і впродовж яких органи Національного банку України та його структурні підрозділи перевіряють діяльність банків та інших фінансово-кредитних організацій для забезпечення стабільності грошового обігу, фінансово-господарської діяльності банку, дотримання законодавства та нормативно-правових актів Національного банку України; запропоновано розглядати контрольно-наглядові повноваження Національного банку України як сукупність прав та обов'язків Національного банку України, які він виконує самостійно, або за допомогою своїх структурних підрозділів, що спрямовані на реалізацію функцій Національного банку України та забезпечують здійснення перевірок на всіх стадіях банківського

контролю та безвиїзного нагляду; визначено, що формами реалізації контрольно-наглядових повноважень є перевірки та виїзне інспектування, які здійснюються для виконання встановлених законодавством функцій, спрямованих на втілення в життя цілей та завдань, які стоять перед Національним банком України; виокремлено напрямки удосконалення реалізації контрольно-наглядових повноважень Національного банку України, які полягають в удосконаленні внутрішньої організації структурних підрозділів Національного банку України, розподілі повноважень між його органами, чіткому дотриманні принципів ефективного банківського нагляду та усуненні прогалин та колізій у банківському законодавстві.

Автором удосконалено підходи стосовно класифікації повноважень Національного банку України (залежно від органу Національного банку України, що здійснює повноваження; характеру повноважень; функцій Національного банку України; сфер банківського нагляду; стадій банківського контролю) та характеристику системи банківського нагляду (з точки зору таких підходів як формально-правовий, ризик-орієнтований та змістовний).

У дисертаційному дослідженні *набули подальшого розвитку*: положення щодо введення інституту банківського омбудсмена як засобу позасудового вирішення спорів; положення щодо доцільності використання змішаної моделі банківського нагляду; теза про необхідність чіткого законодавчого закріплення контрольних та наглядових повноважень Національного банку України; аргументація доцільності створення єдиного органу Національного банку України з банківського контролю та нагляду, закріплення за ним повноважень тих департаментів, які виконують контрольно-наглядові повноваження; створення спеціальної посади керівника такого підрозділу, або віднесення усіх його повноважень до одного із заступників Голови Національного банку.

Всі об'єкти наукової новизни достатньо мірою відображені в опублікованих наукових працях, що відповідають вимогам, які висуваються МОН України до таких категорій робіт.

Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження. Наукові висновки й рекомендації щодо удосконалення контрольно-наглядових функцій Національного банку України та банківського законодавства України можуть бути використані у науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень правових основ контрольно-наглядових повноважень Національного банку України; правотворчій діяльності – для удосконалення чинного банківського законодавства; правозастосовній діяльності – для удосконалення діяльності Національного банку України; навчальному процесі – при викладанні курсів «Фінансове право», «Банківське право».

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертаційної роботи здобувача.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок, із них основного тексту 177 сторінок. Список використаних джерел містить 338 найменувань і розміщений на 34 сторінках.

Недоліки та побажання:

1. Потребує додаткового обґрунтування твердження автора щодо віднесення до нормотворчих повноважень Національного банку України: «видачі Правлінням Національного банку нормативно-правових актів; затвердження Регламенту Ради Національного банку України, що здійснюється

самою Радою; затвердження положень щодо структурних підрозділів та установ Національного банку, статuti його підприємств; затвердження Регламенту Правління Національного банку України тощо» (с.57). Це пояснюється тим, що згідно з Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 року № 493/92 та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731, особливою ознакою нормативно-правових актів є наявність в них норм права, неперсоніфікованого характеру і те, що вони розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії та характеру відомостей, що в них містяться.

В той же час, Регламент Ради Національного банку України, положення про структурні підрозділи Національного банку України, Регламент Правління Національного банку України не можуть розглядатись як нормативно-правові акти, оскільки не містять правових норм і не встановлюють правил поведінки для необмеженого кола осіб. У зв'язку з цим, діяльність із прийняття актів, які не є нормативно-правовими, не може розглядатись як нормотворча.

2. Спонукає до додаткових міркувань визначення терміну «контрольно-наглядові повноваження Національного банку України». На думку автора, це сукупність прав та обов'язків Національного банку України, які він виконує самостійно, або за допомогою своїх структурних підрозділів, що спрямовані на реалізацію функцій Національного банку України та забезпечують здійснення перевірок на всіх стадіях банківського контролю та безвиїзного нагляду (с.60)

Проте, з огляду на те, що структурні підрозділи Національного банку України є невід'ємною складовою Національного банку України та створені саме з метою виконання функцій центрального банку виникає питання щодо шляхів та способів розмежування функцій, які реалізує Національний банк України, а які реалізують структурні підрозділи як його складові.

3. Автор, досліджуючи правову природу нормативно-правових актів Національного банку України, стверджує, що «не варто забувати про те, що сам Національний банк України є одним із суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, і тому його нормотворчі повноваження, спрямовані на регулювання банківської діяльності, приймаються як безпосередньо ним, так і за допомогою Верховної Ради України (с.66). Таке твердження автора не враховує зміни внесені в законодавче поле Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», відповідно до яких Національний банк України позбавлено права законодавчої ініціативи. Згідно з чинною на сьогодні редакцією статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

4. Додаткового обґрунтування потребує твердження автора про доцільність виокремлення «правил» від інших нормативно-правових актів Національного банку, з огляду на те, що такі документи є виключно «службовими документами організаційного характеру, в яких викладаються певні вимоги, що регламентують порядок дій банківських службовців, тобто, вони не мають відношення до здійснення контрольно-наглядових повноважень Національного банку України». Як зазначає автор, правила як внутрішні акти впливають виключно на діяльність працівників центрального банку (с. 72-73). Проте, наприклад Правила функціонування Системи підтвердження угод на міжбанківському валютному ринку України Національного банку України та перерахування (зарахування) коштів за окремими операціями з іноземною валютою і банківськими металами, затверджені постановою Правління Національного банку України від 10 серпня 2005 року № 281, є нормативно-правовим актом, який встановлює правила поведінки для суб'єктів, які здійснюють операції на міжбанківському валютному ринку.

Іншим прикладом, що підтверджує, що правила не доцільно розглядати виключно як «службові документи організаційного характеру», є Правила надання банками України інформації споживачу про умови кредитування та

сукупну вартість кредиту, затверджені постановою Правління Національного банку України від 10 травня 2007 року № 168, положення яких спрямовані на захист прав споживачів під час укладення договорів про надання споживчих кредитів та запобігання завданню споживачам моральної чи матеріальної шкоди через надання свідомо недостовірної чи неповної інформації.

5. Варто також зазначити, що здійснення автором дослідження повноважень та складу Правління та Ради Національного банку України не враховує змін, які були внесені до Закону України «Про Національний банк України» Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» від 18 червня 2015 року № 541-VIII.

Загальний висновок

1. Дисертаційна робота Марущак Анни Валеріївни на тему «Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на досить актуальну тему. Дисертаційна робота містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на удосконалення діяльності Національного банку України, та банківського законодавства. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків у сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та відповідає пунктам 10-14 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого

наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

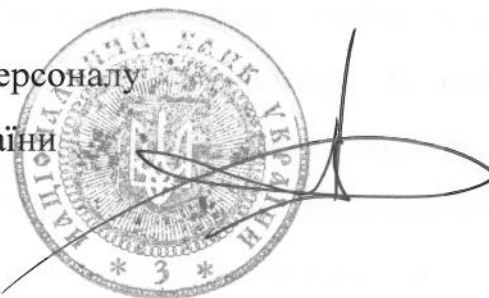
Офіційний опонент,
Заступник начальника відділу
Юридичного департаменту
Національного банку України,
кандидат юридичних наук



Р. М. Сухий

Підпис Сухого Р.М. засвідчую

Директор Департаменту персоналу
Національного банку України



Р. М. Борисенко